

УДК 323.2:35.08

К. Павлюк

## ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДІАЛОГ ЧЕРЕЗ ГРОМАДСЬКІ РАДИ

**Проаналізовано взаємодію держави з інститутами громадянського суспільства через громадські ради. Досліджено сучасний стан громадського контролю за діяльністю публічної влади в Україні. Визначено проблеми налагодження взаємодії держави із громадськістю.**

**Ключові слова:** інститути громадянського суспільства, органи державної влади, взаємодія, громадські ради, інструменти взаємодії.

Налагодження взаємодії держави із громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні. Модель взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів.

Прийняття низки законодавчих актів дає змогу говорити про розширення правового поля для взаємодії органів державної влади (далі – ОДВ) та інститутів громадянського суспільства. Водночас Україна перебуває в процесі напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань.

Інструментами координації зусиль органів державної влади та ІГС є, зокрема, консультації з громадськістю, участь у спільних органах (громадські ради), робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади), доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до депутатів, органів державної влади, громадські слухання та експертизи, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проєктів (так зване соціальне замовлення) тощо.

Об'єктивним є процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. На тлі обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського сектора використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності ІГС: від активного використання всіх консультаційних механізмів до їх залучення з метою виконання важливих державних завдань.

Питанням діяльності громадських рад присвячували свої наукові праці такі вітчизняні дослідники, як Т. Андрійчук, Н. Боржеллі, В. Брайт, Т. Денисюк, Л. Загайнова, О. Козакевич, В. Латишева, І. Підлуська та інші.

Водночас необхідно зазначити, що й досі не було проведено комплексних досліджень з метою виокремлення основних позитивних та негативних тенденцій у роботі громадських рад, утворених при центральних органах виконавчої влади, підготовки пропозицій щодо удосконалення механізму участі громадськості в управлінні державними справами.

У статті ми детальніше зупинимося на діяльності громадських рад як інструменту взаємодії держави та громадянського суспільства.

Метою статті є дослідження специфіки взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства через діяльність громадських рад.

Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується світовою практикою їх функціонування. В Україні цей механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування (особливо це стосується регіонального рівня), а діяльність тих нечисленних рад, які вже створені, є швидше формальною і не має жодного впливу на процеси формування та реалізації державної політики.

Одним із інструментів взаємодії ОДВ та ІГС є консультації з громадськістю через громадські ради при органах виконавчої влади.

Вони були створені відповідно до Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 854/2004 від 31.07.2004 р. [1]. та покликані сприяти поглибленню співпраці органів державної влади із громадськими організаціями та, своєю чергою, активніше залучати громадськість до формування та реалізації державних рішень.

Діяльність громадських рад при органах публічної влади протягом свого існування зазнала чималих змін. Змінювалися назви, персональний склад учасників, рівень представництва, незмінною залишалася тільки основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі.

Ідея створення консультативно-дорадчих органів не нова; де-юре вони функціонували ще з 2004 р. на основі Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 1378 [2]. Відповідно до цього акту, громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, та на практиці вони виконували експертну функцію, або діяли виключно як інструмент легітимізації рішення органів влади.

Певні зрушення щодо формування громадських рад були закладені Постановою Кабінету Міністрів України № 1302 від 26.11.2009 р. [3]. Нею Кабмін зобов’язав органи виконавчої влади утворити громадські ради вже як виборні колегіальні органи. Проте вимогу цієї постанови щодо їх формування шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій виконати не вдалося. Наприклад, у Кіровоградській області збори з формування громадської ради проводили тричі, проте необхідного кворуму у щонайменше 126 з понад 600 зареєстрованих громадських організацій зібрати жодного разу не вдалося. Поспіх та помилки у реалізації Постанови КМУ № 1302 призвели до фактичного “замороження” громадських рад [4].

Новий імпульс їх роботи та оптимізації способу їх утворення був наданий Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. (далі – Постанова) [5], яка значною мірою врахувала критичні зауваження, побажання та рекомендації, висловлені представниками ІГС. Цим документом визначено Порядок проведення

консультацій з громадськістю, у формі публічного обговорення (громадські слухання, форуми, “круглі столи”, конференції, збори, зустрічі з громадськістю). Постановою також затверджено спеціальне Типове положення про громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади. Відповідно до його положень, рада отримала додаткові можливості, а саме: подавати органу, при якому вона утворена, обов’язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; проводити громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснювати громадський контроль за дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; збирати, узагальнювати та подавати органу, при якому вона утворена, пропозиції громадських організацій, які мають важливе суспільне значення; організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці тощо. Положення передбачає значний рівень автономії та самоорганізації ІГС у процесі формування громадських рад, зокрема надає можливість зацікавленим організаціям самостійно визначити їх кількісний і персональний склад. Із імплементацією Постанови № 996 громадянське суспільство та органи виконавчої влади України увійшли у найбільш інтенсивний та масштабний період своєї співпраці. Та все ж, незважаючи на ці прогресивні нововведення, вищезазначений нормативно-правовий акт містить низку недоліків. Зокрема, це стосується й інформаційного забезпечення, адже орган виконавчої влади зовсім не зобов’язаний надавати громадськості необхідну для роботи інформацію. Рішення громадської ради є винятково консультативним, що за умов української бюрократичної та корпоративної культури перетворює його на щось аморфне та незрозуміле.

Українські чиновники не звикли реагувати на будь-які думки, що не ініційовані безпосереднім керівництвом, а тому громадські рекомендації можуть ними ігноруватися. Нарешті, положення про громадські ради визначає лише типові засади їхньої організації, затверджується керівництвом установи, при якій створено раду, залишаючи будь-яку конкретику на відкуп самим державним структурам. Окрім того, аналізована постанова Кабміну не визначає організаційно-фінансові умови їхнього існування, що також може стати вагомою перешкодою для їхньої продуктивної роботи.

Громадські ради, незважаючи на свій дорадчо-консультативний статус, могли б стати ефективним механізмом для формування державної політики у тих чи інших галузях. Адже вони повинні: 1) об’єднувати фахівців, які не належать до структур державного апарату, а тому можуть висловлювати незалежні думки; 2) включати представників ключових зацікавлених суспільних груп, від думки та участі яких залежить успішність реалізації державних рішень. Це ефективно працює у розвинених країнах, але в Україні ситуація є дещо іншою.

Проте доцільно зазначити, що завдяки процесам формування громадських рад різні сектори громадянського суспільства вперше зішлись на єдиному діалоговому майданчику і почали процес вироблення спільних позицій з органами публічної влади. Водночас громадським радам ще належить стати дієвим інструментом комунікації між громадянським суспільством та органами виконавчої влади.

Незважаючи на позитивні тенденції, існує багато проблем, які гальмують роботу. Серед них – надмірна політизація, слабка мотивація членів, низький експертний рівень, не розуміння сутності призначення та діяльності громадських рад. Окрім того,

спостерігається серйозний рівень недовіри до них, як з боку влади, так і з боку громадськості.

Вагому роль відіграє ставлення органу влади, при якому формується громадська рада. Для прикладу, можна порівняти роботу ГР при Запорізькій ОДА і Запорізькому міськвиконкомі. Склад обох рад майже однаковий, але працюють вони зовсім по-різному. У той час коли рада при міськвиконкомі діє активно і змістовно, раду при ОДА продовжують штормити суперечки та публічні баталії, основа яких була закладена ще в процесі формування.

Можна пригадати і резонансний процес “захоплення” громадської ради при МЗС новообраним головою Громадської ради, вибори якого супроводжувалися скандалом, оскільки з цією кандидатурою були незгодні представники аналітичних центрів, які зазвичай належать до громадської ради при МЗС.

Директор фонду Демократичні ініціативи І. Бекешкіна назвала ці вибори рейдерством. “33 члени громадської ради пішли зі зборів, протестуючи проти того фарсу. В результаті у складі громадської ради не залишається жодної з організацій – аналітичних центрів, які багато років працювали у сфері міжнародної політики”. Тобто, як виявилось, достатньо привести на установчі збори достатню кількість “своїх” організацій (навіть таких, діяльність яких не стосується профільного відомства), щоб забезпечити собі більшість у цьому представницькому органі [6].

Показовим прикладом формування громадських рад місцевих органах влади є Київ. Сформована у місті рада налічує 222 суб’єкта ІГС. Фактично це унеможливило її повноцінну роботу. Не менше питань викликає і персональний склад цієї структури, де громадські організації, що займаються захистом прав та інтересів соціальних груп, щедро “розбавлені” (як і у випадку з МЗС) різного роду релігійними спільнотами із промовистими назвами, а також невідомими організаціями із незрозумілим статусом та завданнями.

Подібна ситуація виникла зі створенням громадських рад при районних у м. Києві державних адміністраціях. Доцільно нагадати, що ще 2010 р. Київська міська рада скасувала районні у м. Києві ради, перетворивши райдержадміністрації на власний виконавчий орган. За таких умов громадська рада при райдержадміністраціях мала перебрати на себе функції представництва громадських інтересів у районах. Однак у реальності повторилася ситуація із загальнокиївською радою. Ради виявилися громіздкими та складеними з громадських організацій, про діяльність яких сама громадськість мало що знає [7].

До яскравих прикладів деструктивності можна віднести діяльність ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України, яка була одним із перших в Україні такого роду інституцій громадянського суспільства. Свого часу вона виконувала функції консультативно-дорадчого органу та працювала з метою розширення участі громадськості у процесах прийняття екологічно важливих рішень, сприяла проведенню консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики з питань, що стосуються екологічної політики. Та враховуючи те, що за 2012 р. у зазначеному вище міністерстві змінилося 3 керівники, співпраця громадськості з Мінприроди втратила динамізм і перспективу. Небажання посадових осіб співпрацювати з представниками громадськості, які часто професійно краще підготовлена, ніж деякі керівники призвело до безпідставної ліквідації діючої ГР наказом міністра [8]. Після чого знову ж наказом міністра створено нову “кишенькову” Громадську раду, фактично підконтрольну

міністерству. До складу якої відмовилися увійти відомі та впливові у громадському екологічному русі організації.

Незважаючи на те, що контакт із громадськістю має полегшувати працю чиновників, вони все одно йдуть на формування малофункціональних рад, що можуть займатися лише схваленням рішень державних органів.

Все це свідчить про: 1) певний консерватизм української влади, що прагне уникати будь-якої відповідальності; 2) нестабільність владної вертикалі, адже ситуація з громадськими радами прозоро демонструє саботаж рішень Кабінету Міністрів на регіональному рівні; 3) необхідність серйозних, а не косметичних адміністративних реформ, адже будь-які зміни без зміни системних підходів будуть просто ігноруватися та саботуватися на різних владних рівнях.

Тож, розуміємо, що в Україні вплив представників громадськості на формування державної політики, на відміну від розвинутих країн, залишається дуже далеким від ідеалу. Спроба Кабміну надати цьому механізму більш визначений правовий статус у реальності перетворилася на справжній фарс – створення формальних громадських рад при органах влади, які у кращому випадку лише схвалюють спущені згори державні рішення.

### **Висновки**

Ефективної взаємодії між органами державної влади та ІГС слід очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем: забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад; недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань; включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади; забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з ІГС на веб-сайтах органів державної влади; посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі ІГС, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації; дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [9].

Необхідно констатувати, що громадський контроль за діяльністю публічної влади в Україні, а саме діяльність громадських рад, є формальним, процес становлення цього механізму відбувається занадто повільно, рівень участі громадян залишається низьким.

Ураховуючи позитивний світовий досвід, необхідно удосконалити механізми контролю суспільства за діяльністю органів публічної влади. Так, громадські ради зможуть забезпечувати належний зв'язок між суспільством і владою, представляти інтереси населення на всіх її рівнях у процесі вироблення державної політики, контролювати процес її реалізації й тим самим сприяти підвищенню рівня відповідальності та прозорості влади.

Необхідно розширити та конкретизувати повноваження громадських рад шляхом внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р., а саме:

– ініціативній групі з підготовки установчих зборів громадської ради долучити до складу громадських рад лише представників ІГС, діяльності яких відповідає напрямом

роботи ОДВ. Іншим суб'єктам - можливість брати участь у засіданнях громадської ради як спостерігачам;

– громадській раді спільно з відповідним ОДВ, при якому вона утворена розробляти Положення про громадську раду, вносити зміни до нього та затверджувати радою на її засіданні;

– склад громадської ради затверджується не керівником відповідного органу, а на підставі протоколу засідання громадської ради.

Отже, без сутнісних змін у системі державного управління важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку ІГС та власне громадян. Пріоритетами треба вважати вдосконалення та закріплення практик системної участі ІГС у циклі формування державної політики, а також децентралізацію та делегування частини повноважень органів виконавчої влади у “третій сектор” (із запровадженням відповідних інструментів контролю за реалізацією таких повноважень).

У подальшому в межах зазначеної проблеми необхідно дослідити діяльності громадських консультативних рад у контексті осмислення досвіду провідних країн світу.

### Література

1. Про забезпечення умов для більш широкій участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 854/2004 від 31.07.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>.

2. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 від 15.10.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF>.

3. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1302 від 26.11.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF>.

4. Громадські ради в цифрах [Текст] : загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М. В. Лаціба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : Україна, 2011. — 124 с.

5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

6. International weekly: виконавча влада [Електронний ресурс] : видання за підтримки Фонд Фрідріха Науманна за Свободу та Центру інформації та документації НАТО в Україні. — 2011. — № 12/13. — Режим доступу : <http://guh.znaimo.com.ua/index-4422.html>.

7. Громадські ради в цифрах... — 124 с.

8. Про утворення ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування складу громадської ради при Мінприроди [Електронний ресурс] : Наказ Мінприроди № 445 від 30 серпня 2012 р. — Режим доступу : <http://menr.gov.ua/content/article/11232>.

9. Взаємодія ІГС з ОДВ: здобутки та актуальні проблеми [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.govforc.com/statistika>.

**K. Pavlyuk**

**INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS  
AND PUBLIC AUTHORITIES: DIALOGUE THROUGH COMMUNITY COUNCILS**

**The interaction between the state and civil society institutions through community councils is analyzed. The current state of public control over the activities of public authorities in Ukraine is studied. The problems that concern establishing interaction between the citizens and the state are investigated.**

**Key words: civil society institutions, public authorities, interaction, community councils, tools of interaction.**